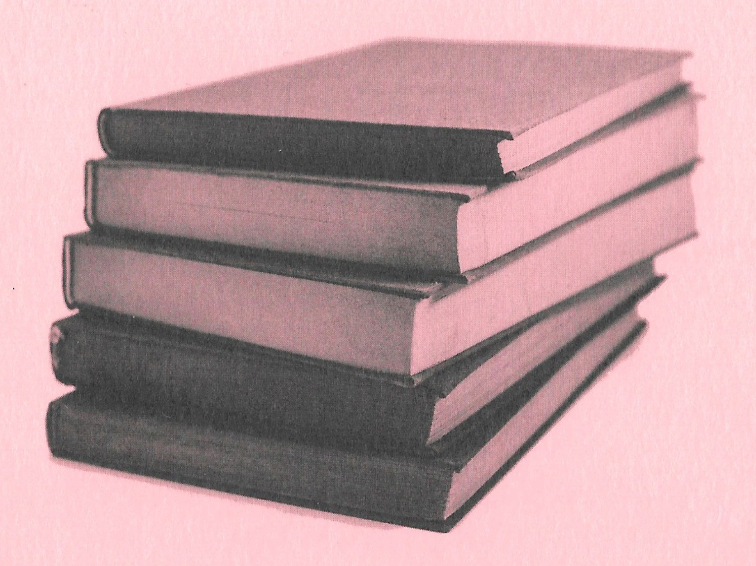
POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA, 2009-2013

José Joaquín Brunner
Cristóbal Villalobos
(editores)





EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

COLECCIÓN **EDUCACIÓN**

Brunner, José Joaquín y Villalobos, Cristóbal /
Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013

Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2014,
1ª edición, p. 686, 15x23 cm.

Dewey: 378.8
Cutter: P7595
Colección Pensamiento Contemporáneo
Incluye reseñas de los autores

Materias: Educación Superior. América Latina.
Sociología de la Educación.
Educación Superior. Aspectos Sociales.
Brunner, José Joaquín, 1944-

ISBN 978-956-314-300-3

POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA, 2009-2013
JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER Y CRISTÓBAL VILLALOBOS (EDITORES)
Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE)
Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior
Universidad Diego Portales
Santiago de Chile

Primera edición: Octubre de 2014
Inscripción nº 246.663 en el Registro de Propiedad Intelectual
ISBN: 978-956-314-300-3

Universidad Diego Portales
Dirección de Extensión y Publicaciones
Av. Manuel Rodríguez Sur 415
Teléfono (56 2) 2 676 2136
Santiago – Chile
www.ediciones.udp.cl

Diseño: Felicidad
Impreso en Chile por Salesianos Impresores S. A.

Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013

José Joaquín Brunner
Cristóbal Villalobos
(Editores)

Con la colaboración de Soledad González y Jamil Salmi
III Encuentro de Rectores Universia 2014, Rio de Janeiro, Brasil

Masificación, equidad y calidad: Los retos de la educación superior en Brasil Análisis del periodo 2009-2013

Simon Schwartzman[1]

El modelo brasileño de enseñanza superior

La última reforma profunda de la educación superior brasileña ocurrió en 1968, cuando el gobierno federal –entonces bajo control militar– aprobó una legislación inspirada en el modelo de las universidades norteamericanas (Ley 5.440), incluyendo la organización departamental, el sistema de créditos y el posgrado, pero sin incorporar la experiencia de los cursos de formación de profesores y de los *community colleges.* Tal como lo ha descrito Carlos Benedito Martins,

> La reforma de 1968 produjo efectos paradójicos en la enseñanza superior brasileña. Por un lado, modernizó una parte significativa de las universidades federales, y determinadas instituciones estatales y confesionales que incorporaron gradualmente las modificaciones académicas propuestas por la reforma. Fueron creadas condiciones propicias para que determinadas instituciones comenzaran a articular actividades de enseñanza y de investigación que hasta entonces –salvo raras excepciones– se encontraban relativamente desconectadas. Se abolieron las cátedras vitalicias, se introdujo el régimen departamental, se institucionalizó la carrera académica y la legislación pertinente conectó el ingreso y la progresión docente

1 Agradezco el apoyo de Tatiana Amaral y Monsueto Almeida por su ayuda en la compilación y análisis de la información legal, estadística y financiera.

a la titulación académica. Para cumplir con lo dispuesto fue diseñada una política nacional de posgrado, expresada a través de los planes nacionales de posgrado y dirigida de forma eficiente por las agencias de fomento del gobierno federal.

La paradoja fue que junto con estas innovaciones, que ocurrieron sobre todo en instituciones públicas, la reforma también dio paso a un crecimiento progresivo de la enseñanza superior privada que, a lo largo de los años, fue asumiendo un papel cada vez mayor, ante una demanda por educación superior que el sistema público no lograba cubrir y de una forma muy diferente a la prevista por la legislación de 1968.

El principal motivo fue que los costos para establecer la reforma –que requería, entre otras cosas, contratar a profesores en tiempo integral y la inversión en laboratorios y actividades de investigación– eran mucho mayores de los que serían necesarios para atender, siguiendo el mismo patrón, a la creciente demanda por enseñanza superior, reciente en esos momentos y que se aceleraría en las décadas siguientes. Las instituciones públicas no podían cobrar matrícula y dependían totalmente del financiamiento público, el cual solía ser relativamente alto por unidad, ya que el número de instituciones y de alumnos era reducido, mientras que las instituciones privadas dependían totalmente de las mensualidades de alumnos que no podían pagar mucho y, solo en pocos casos, como el de la Universidad Católica do Rio de Janeiro, obtenían acceso a recursos públicos para actividades de posgrado e investigación.

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, que permitían un libre acceso a universidades públicas para todos los estudiantes con enseñanza media completa, las universidades públicas brasileñas restringían y aún restringen el acceso según estimaciones internas sobre la cantidad de estudiantes y la capacidad disponible, y también de la existencia –o no– de candidatos con las calificaciones académicas consideradas adecuadas por los respectivos cursos o departamentos. Como el financiamiento de las universidades públicas se realizaba en función de sus costos fijos –como sueldos de profesores e instalaciones–, no tenían incentivos para crecer, mientras

que las particulares necesitaban atraer el mayor número posible de alumnos para financiarse.

Además, ocurría que Brasil no tenía profesores con formación de posgrado en cantidad suficiente para cubrir los nuevos departamentos y centros de investigación que estaban siendo instituidos. A partir de 1968 el sistema público, conformado por las universidades federales y algunas instituciones estatales, se expandió significativamente, pasando de 88 mil hasta cerca de 500 mil estudiantes en 1980, y, junto con ello, contratando a un creciente número de profesores como funcionarios públicos, desarrollando el ámbito de la investigación y posgrado e invirtiendo en la creación de campus universitarios en las principales ciudades del país. Sin embargo, también se permitió que muchas instituciones que no cumplían los requisitos de la reforma de 1968 fueran creadas o continuaran existiendo, realizando varias concesiones importantes en relación con los requisitos de calificación académica de los profesores, admitiendo incluso títulos de maestría y especialización en lugar de doctorados, y manteniendo o incorporando en las universidades a nuevos profesores sin una debida calificación. Un resultado importante de este proceso fue la creación de un cuerpo de profesores contratados como funcionarios públicos que –sobre todo a partir de la apertura política en 1985– comenzaron a actuar como grupo de presión para exigir que el gobierno federal mantuviera o expandiera los recursos para las universidades públicas, e instituyese una carrera profesional con sueldos idénticos en todo el país, independientemente del desempeño o productividad de cada institución, departamento o profesor. Lo mismo ocurrió de manera similar en Sao Paulo y otros estados que desarrollaron sistemas propios de educación superior.

Este proceso tuvo dos consecuencias principales. Primero, el crecimiento cada vez mayor de la enseñanza privada dedicada a la oferta de diplomas universitarios de bachillerato y licenciatura, especialmente en el área de profesiones sociales (administración, derecho y economía), sin cumplir con los requisitos de la reforma de 1968. Esta situación fue considerada por las autoridades gubernamentales como temporal, pero se consolidó a través de los años. Y segundo, una estratificación –no

explícita pero importante– entre un selecto número de instituciones y departamentos universitarios públicos que consiguieron aproximarse al modelo de universidad de la reforma de 1968, y un gran número de instituciones que no lograron responder a tales criterios.

En 1985, tras el fin del gobierno militar, el gobierno federal creó una comisión de alto nivel con el objetivo de proponer una nueva organización para la enseñanza superior del país. Pese a estar compuesta de manera bastante ecléctica, esta comisión llegó a formular una propuesta que enfatizaba el fortalecimiento del sistema de mérito, la autonomía gerencial de las universidades, el vínculo entre recursos y desempeño y la conformación de un sistema de evaluación para las instituciones. La comisión también propuso el financiamiento de instituciones privadas con recursos públicos, en función de su calidad y desempeño, y un sistema por el cual las instituciones con bajo desempeño quedarían bajo la tutela de otras mejor establecidas. La propuesta fue retomada por un grupo de trabajo del Ministerio de Educación, que elaboró un conjunto específico de medidas para llevar a la práctica las recomendaciones de la comisión, pero el plan fue objeto de una fuerte resistencia por parte de los sindicatos docentes, y fue archivado por la presidencia de José Sarney. La Constitución brasileña de 1988 mantuvo el principio de gratuidad de la enseñanza pública en todos los niveles y consagró el modelo de la reforma de 1968, al establecer, en el artículo 207, que "las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial, y obedecerán al principio de inseparabilidad entre enseñanza, investigación y extensión".

La idea de que la educación superior brasileña eventualmente llegaría a conformar un modelo único, inspirado en las *research universities* americanas, permaneció inalterada desde entonces, aunque la diversificación del sistema, en la práctica, se fue acentuando progresivamente. Muchas de las características actuales del sistema provienen de este entendimiento, incluyendo la idéntica validez de los diplomas extendidos por cualquier institución y la adopción de criterios únicos en las evaluaciones de la enseñanza superior instituidas desde los años noventa.

Consolidación del sistema: la gestión de Paulo Renato de Souza (1995-2002)

Entre 1995 y 2002, en la gestión de Paulo Renato de Souza como ministro de Educación del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fueron implementadas diversas medidas para mejorar la calidad y el desempeño de la enseñanza superior del país y aumentar la capacidad del Ministerio de Educación para coordinar el sistema, pero sin alterar sus características centrales. Estas medidas incluyeron el fortalecimiento del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educacionales (INEP), que pasó a responsabilizarse por la realización de un censo anual de la enseñanza superior, y por un sistema de evaluación basado en pruebas de conocimiento aplicadas a los alumnos que terminaban diversas carreras, que fue conocido como "Pruebón". El sistema de evaluación de posgrado, coordinado por otra agencia del Ministerio de Educación, la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), fue mantenido y consolidado; y hubo un proyecto, que no llegó a concretarse, de dotar a las universidades federales de un financiamiento global asociado a metas de desempeño. Para aumentar el compromiso de los profesores con la enseñanza, el gobierno instituyó una gratificación adicional en función a las horas dedicadas a actividades docentes. El ministerio también alteró el criterio de clasificación formal de las instituciones de educación –antes dividas entre universidades plenas, con autonomía, y facultades no universitarias, controladas más directamente por el ministerio– introduciendo la categoría de "centros universitarios", que no necesitan desarrollar el ámbito de la investigación pero que gozan de la misma autonomía que las universidades, siempre que cumplan con determinados criterios. Aparte de estos, la legislación reconoce la existencia de "facultades integradas", que no tienen la misma autonomía de las universidades y centros universitarios, y centros de educación tecnológica, para la enseñanza postsecundaria vocacional. Finalmente, en 1999, el gobierno abrió una posibilidad para que las instituciones de enseñanza superior se organizaran como entidades de naturaleza comercial

(artículo 7a de la Ley 9.131, incluido en la Ley Nº 9.870)[2] reconociendo una situación de hecho que la legislación no contemplaba.

Estas medidas, sumadas al intento del ministerio de ejercer su atribución legal para escoger al rector de las universidades públicas dentro de ternas indicadas por las instituciones –y no al más votado por estudiantes, profesores y funcionarios–, y el congelamiento de los salarios de los profesores, provocó una tensa situación entre el gobierno y los sindicatos docentes, mientras que el sector privado se sentía perjudicado por las evaluaciones externas, que no consideraban la pluralidad institucional y las misiones de las diferentes instituciones de enseñanza superior.

Las reformas del gobierno de Lula

Con la elección de Luiz Inácio Lula da Silva, investido a inicios de 2003 con amplio apoyo de los sindicatos, la visión predominante pasó a ser que las políticas públicas se debían basar en la movilización y participación de la sociedad organizada, lo cual, en el caso de la educación, recaía principalmente en los sindicatos de profesores del sector público y el movimiento estudiantil. En la visión ahora dominante, los problemas de la educación se debían principalmente a las supuestas políticas "neoliberales" y promercado del gobierno anterior, y los principales objetivos del nuevo gobierno debían abocarse a ampliar y fortalecer la enseñanza pública, controlando al sector privado; alterar el sistema de evaluación, buscando restringir la importancia de las evaluaciones externas y dándole un lugar más destacado a la autoevaluación; y otorgar mayor accesibilidad a la enseñanza superior, sobre todo para minorías y población de bajos ingresos. Algunas de las primeras medidas del nuevo gobierno fueron incorporar la bonificación por docencia al sueldo regular; nombrar siempre a los candidatos a rector más votados en las elecciones internas de las universidades, y alterar el sistema de evaluación de la enseñanza superior. Luego fueron implementadas otras políticas, como las de

2 Disponible en www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9870.htm

ampliación del sector público y del acceso, que serán examinadas con mayor detalle más adelante.

En 2004, el ministro de Educación, Tarso Genro, presentó un proyecto de ley que tenía como objetivo adecuar la enseñanza superior brasileña a la nueva ideología dominante. El proyecto manifestaba la preocupación del ministerio por el crecimiento desenfrenado de las universidades privadas y el riesgo de la mercantilización de la educación; la necesidad de expandir el acceso a la enseñanza superior, especialmente para los sectores de bajos ingresos; la necesidad de cuidar de la calidad de la educación terciaria, garantizando el rol social y político de la educación y posicionando a las universidades públicas como modelos para las demás instituciones; y la consolidación de la gestión democrática y participativa en la enseñanza superior, para permitir un proyecto de educación con calidad social. Para esto, el ministerio proponía aumentar de manera significativa los recursos públicos para las universidades federales, yendo más allá de los valores constitucionales establecidos para la educación y comprometiéndose con una fuerte expansión del sector en los próximos años; aumentar la autonomía de las universidades públicas para administrar sus recursos, restringiendo, por otra parte, la autonomía gerencial de los institutos y departamentos dentro de las universidades; aumentar el control del gobierno sobre la creación y continuidad de las instituciones de enseñanza superior privadas; generalizar el modelo de elecciones directas y colegiadas para las autoridades educacionales tanto en el sector público como en el sector privado, restringiendo la autoridad de los gobiernos y de los sostenedores sobre las instituciones que mantenían. Por otra parte, se proponía también incentivar el control social sobre las instituciones de educación superior mediante consejos comunitarios sociales, a fin de garantizar su relevancia en el medio en que actuaban; impedir el control de instituciones educacionales brasileñas por extranjeros, residentes o no en el país; y generalizar la política de acción afirmativa, garantizando el 50% de las vacantes en todas las carreras, cursos y universidades públicas para estudiantes de escuelas públicas, además de las cuotas para población de origen negra e indígena (Ministerio de Educación, 2005).

El proyecto recibió muchas críticas: por la politización que provocaría en las universidades, subordinándolas a los movimientos sociales; por el prejuicio a favor de las instituciones estatales y en contra del sector privado; por la xenofobia contra instituciones extranjeras; por no considerar las diferencias en la educación superior; y por las restricciones que surgirían frente a la capacidad de las universidades públicas para establecer puentes y obtener recursos del sector empresarial (Castro y Schwartzman 2005). Sin el apoyo del gobierno central, el proyecto nunca fue llevado a votación por el Congreso, y, de sus objetivos, los únicos que fueron efectivamente implementados en los siguientes años han sido el aumento de los recursos para las universidades públicas y del acceso a universidades estatales, junto con una política de acción afirmativa, los cuales serán analizados más adelante.

Políticas de ampliación del acceso y equidad

La preocupación por el reducido tamaño de la enseñanza superior brasileña es antigua, y se convirtió en la principal prioridad de los gobiernos de Luiz Inácio da Silva y Dilma Rousseff en el área de educación superior. En 2001 el gobierno brasileño sancionó el Plan Nacional de Educación (Ley 10172/01) que pronosticaba, entre otras variantes, que el 30% de los jóvenes brasileños de 18 a 24 años de edad deberían estar matriculados en la enseñanza superior en 2010. El dato más reciente, de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) de 2012, muestra que esta proporción (la tasa neta de matrícula) seguía muy baja, alrededor del 15%, si bien la tasa bruta se aproximaba a 30%. El número total de estudiantes de nivel superior en carreras de pregrado era de 6,4 millones, pero cerca de la mitad de ellos se encontraba sobre los 25 años de edad[3].

3 Las dos principales fuentes de información sobre los estudiantes de nivel superior en Brasil son la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (PNAD), cuyos datos más recientes son de septiembre de 2012, y el Censo de la Enseñanza Superior del Ministerio de Educación, con datos recogidos directamente de las instituciones de educación, cuya versión más reciente corresponde al año 2012. Los datos no coinciden totalmente: el IBGE estima que habría 6,4 millones de estudiantes, mientras el Ministerio de

Uno de los motivos que explican esta situación es que la educación media en Brasil no forma a una cantidad suficiente de jóvenes con las calificaciones mínimas necesarias para acceder a estudios superiores. Muchos de los estudiantes quedan suspendidos y no logran formarse, mientras otros se forman muy tardíamente, y la calidad de la gran mayoría de los cursos, sobre todo en las escuelas públicas, no es buena. A los 24 años de edad, solo el 60% de la población tiene enseñanza media completa –aunque ésta sea legalmente obligatoria–, y la calidad de los cursos, sobre todo en el sector público, es bastante precaria y no presenta evolución en los últimos años, como lo demuestran tanto las evaluaciones del Ministerio de Educación como otras fuentes (Schwartzman y Castro 2013).

Otro motivo es que, al contrario de otros países, Brasil casi no desarrolló alternativas de formación técnico-profesional de nivel postsecundario, lo que provoca que muchos estudiantes que ingresan a la educación superior sean llevados a programas académicos que muchas veces quedan incompletos. Desde 2004, la educación a distancia comenzó a expandirse principalmente en el sector privado, sobre todo en áreas de profesiones sociales, y también carreras "tecnológicas" que, en terminología brasileña, corresponden a carreras postsecundarias con una duración inferior a cuatro años. Los datos de 2012 indicaron que 16% de la matrícula de enseñanza superior brasileña y 18% de la matrícula en el sector privado ya correspondía a carreras a distancia, y llegaba a 25% en las instituciones con fines de lucro. El porcentaje de matrículas en cursos tecnológicos cortos era de 12%. En el área de educación, 33% de las matrículas eran otorgadas a carreras a distancia.

Educación cifró en 7 millones de alumnos que asistieron en 2012. Para efectos del análisis, los datos del IBGE tienen más información sobre las condiciones socioeconómicas de los estudiantes en una perspectiva de tiempo mayor, mientras los datos del ministerio otorgan más información sobre las características de las carreras y universidades.

Tabla 1.
Alumnos en 2012, por modalidad de curso, tipo de institución y área de conocimiento

Tipo de institución (matriculados y formados)	Presencial	A distancia	Total	%
Pública federal	985.297	102.211	1.087.508	9,4%
Pública estatal	560.696	64.778	625.474	10,4%
Pública municipal	170.201	14.635	184.836	7,9%
Privada sin fines de lucro	2.329.116	272.705	2.601.821	10,5%
Privada con fines de lucro	1.898.816	659.629	2.558.445	25,8%
Total (matriculados y formados	**5.944.126**	**1.113.958**	**7.058.084**	**15,8%**
Áreas de conocimiento (matriculados)				
Educación	923.013	448.587	1.371.600	32,7%
Humanidades y Artes	157.702	4.043	161.745	2,5%
Ciencias Sociales, Negocios y Derecho	2.435.746	480.443	2.916.189	16,5%
Ciencias, Matemática y Computación	412.016	21.820	433.836	5,0%
Ingeniería, Producción y Construcción	871.101	20.611	891.712	2,3%
Agricultura y Veterinaria	163.064	2.011	165.075	1,2%
Salud y Bienestar Social	863.089	98.826	961.915	10,3%
Servicios	115.810	37.617	153.427	24,5%
Total matriculados	**5.941.541**	**1.113.958**	**7.055.499**	**15,8%**

Fuente: Censo de Enseñanza Superior 2012

La Tabla 2 resume la situación del acceso en 2012 con datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios. Ese año había 2,6 millones de estudiantes en el último año de enseñanza media, de los cuales cerca de la mitad tenía más de 18 años de edad. En principio, todos ellos deberían ser postulantes al nivel terciario al año siguiente, pero en realidad muchos no se gradúan y muchos otros, principalmente los de más edad, no accederán a la enseñanza superior. El total de nuevos alumnos en la enseñanza superior era de 1,7 millones, de los cuales cerca de un millón tenía 24 años de edad o menos. Esto muestra que, a medida que el sistema de enseñanza superior crece, tiene cada vez más estudiantes de más edad y ya alejados de la vida escolar, y se hace más difícil aumentar la tasa neta de matrícula entre personas más jóvenes.

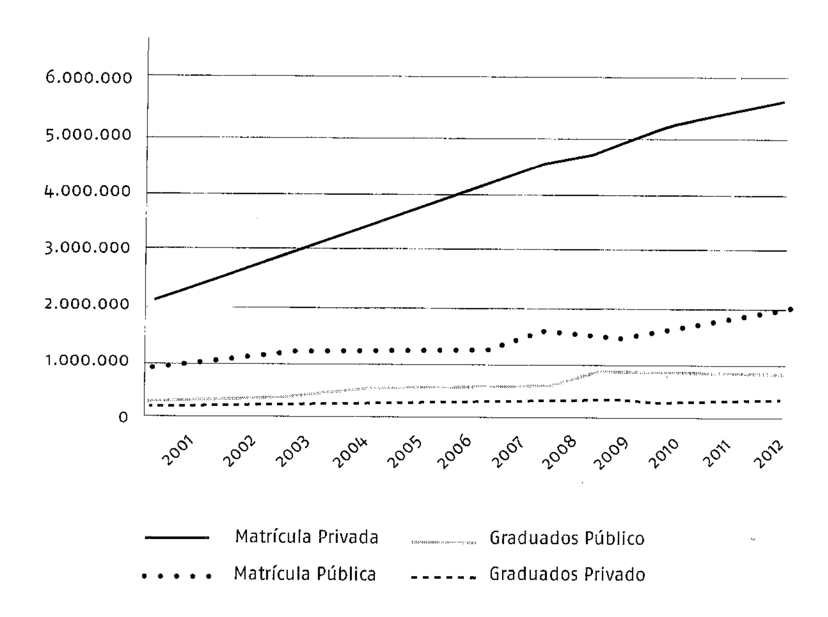
Tabla 2.
Matrículas y acceso a la enseñanza superior brasileña, 2012

Población total de 18 a 24 años	**22.471.385**
Total de matrículas en educación superior	6.441.932
Total de personas de 18 a 24 años en nivel superior	3.400.155
Total en el último año de educación media (3ª serie)	2.633.847
Total entre 15 y 18 años en el último año de educación media	1.344.818
Total en el primer año de educación superior	1.785.033
Total de 24 años o menos en el primer año de educación superior	1.068.254

Fuente: Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) 2012

Esto no significa que la educación superior no haya crecido en la última década. Entre 2001 y 2012, la matrícula del sector público, incluyendo las instituciones federales y estatales, aumentó en 125%, mientras que la del sector privado, incluyendo a un número reducido de instituciones municipales que cobran anualidades, creció en 146%. Pero el número de graduados en el sector público creció solamente un 70%, mientras que en el sector privado el crecimiento fue de 209%. En 2011, la tasa de alumnos graduados en el sector público era de 13,7, mientras que la del sector privado era bastante mayor, de 19,1%. Lo que se puede observar es que, a pesar de los esfuerzos gubernamentales en ampliar el sector público, su crecimiento ha sido bastante reducido, y junto a ello su eficiencia en términos de alumnos formados por graduados.

Gráfico 1.
Matrícula y graduados en el sector público y privado, 2001-2012.



Fuente: Censo de la Educación Superior, varios años.

En el esfuerzo por ampliar el acceso y equidad en la enseñanza superior, el gobierno desarrolló cuatro líneas principales de acción: la ampliación del sistema de crédito educativo (FIES), para permitir que más estudiantes puedan pagar los costos de enseñanza superior en instituciones privadas; el programa Prouni, que ofrece a las instituciones privadas exención de impuestos a cambio de becas de estudio para estudiantes necesitados; el programa Reuni, que amplía el sistema de instituciones públicas federales, creando nuevos campus e incrementando el número de alumnos a cambio de recursos públicos adicionales; y la política de cuotas, que otorga un acceso privilegiado a estudiantes oriundos de escuelas públicas y descendientes de negros e indígenas.

Financiamiento para el sector privado

El Fondo de Financiamiento al Estudiante de Enseñanza Superior (FIES) es un préstamo que el estudiante comienza a pagar después de terminar su carrera, con 18 meses de gracia y un interés bajo, de 3,4% anual. El fondo es administrado por la Caixa Econômica Federal, un banco gubernamental, y cuenta con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, propiciado por el Ministerio de Educación. Los recursos no son transferidos a los estudiantes sino directamente a las instituciones superiores, a modo de certificados financieros que pueden ser utilizados para pagar tributos correspondientes al gobierno federal. Los estudiantes que trabajen como profesores o médicos en el sector público pueden ser condonados de pagar el préstamo. En 2012, 623 mil estudiantes fueron beneficiados por el FIES, en aproximadamente mil instituciones privadas. El fondo tiene una compleja ingeniería financiera, que incluye la transferencia de recursos federales a la Caixa Econômica, y la garantía de los préstamos es realizada en gran parte por un fondo de garantía operado por el Banco do Brasil, también estatal. En 2012, el gobierno proporcionó al FIES subsidios en torno a 1.200 millones de reales[4], siendo que los gastos fueron del orden de 5.500 mil millones[5], es decir cerca de 8.800 reales por estudiante. Según una reciente información de la Caixa Econômica Federal, "actualmente hay más de 560 mil estudiantes beneficiados y 1.459 instituciones de enseñanza superior acreditadas, con 2.080 *campi* registrados y una aplicación de recursos del orden de 6 mil millones de reales",[6] lo que significa un gasto cercano a 10.734 reales al año por estudiante. Esto corresponde aproximadamente al promedio del costo anual de educación privada, que puede variar entre 7 mil y 20 mil reales según el área. La mora en el pago a los créditos es relativamente baja: en 2012, el 15,4% de los contratos tenían más de 60 días de atraso, y el 8,2% una morosidad de más de 360 días, es decir, 10,3% y 5,4% respectivamente del valor contratado.

4 En abril de 2013, un real equivalía a 0,45 dólares.

5 Agradezco a Monsueto Almeida por su ayuda en la obtención e interpretación de estas informaciones.

6 Disponible en http://www3.caixa.gov.br/fies/fies_estudantes.asp

El Programa Universidad para Todos (Prouni) otorga a estudiantes provenientes de escuelas públicas la exención total o parcial en el pago de sus aranceles en el sector privado. Para recibir la beca, el estudiante debe tener una renta familiar per cápita inferior a tres sueldos mínimos, y haber obtenido un puntaje mínimo de 450 puntos en el Examen Nacional de Enseñanza Media, ENEM (cerca de mitad de los estudiantes que se presentaron a este examen en 2012 no lograron este mínimo). A cambio, el gobierno deja de percibir una serie de impuestos que serían adeudados por las instituciones de enseñanza.

Según el Ministerio de Educación, "el Prouni ya atendió, desde su creación hasta el proceso de selección del primer semestre de 2013, a más de 1,2 millones de estudiantes, con un 68% de becas integrales".[7]

En 2012, el costo del programa para el gobierno federal, en términos de renuncia fiscal (costos tributarios), fue de 734 millones de reales; en 2011, había sido de 666 millones. El total de alumnos atendidos fue de 492 mil, lo que representa un costo aproximado de 1.300 reales por alumno.

El Censo de la Enseñanza Superior de 2012 otorga detallada información sobre los tipos de apoyo financiero recibidos por los estudiantes. La investigación indica que cerca de un tercio de los estudiantes recibía algún tipo de asistencia, porcentaje que puede llegar a 45% en las instituciones privadas y municipales. El apoyo más común es el de las propias instituciones privadas, el cual puede significar, en la práctica, cierta reducción del costo nominal del arancel anual (las instituciones filantrópicas son obligadas por ley a destinar recursos a los estudiantes). Ya en el sector público federal y estatal, donde el principal subsidio es la gratuidad del estudio, predominan las colaboraciones para alimentación y compra de material didáctico, así como becas o remuneraciones por participar en diversas actividades de investigación, extensión y tutorías. El total de alumnos beneficiados por el FIES en 2012, según el censo, fue de 441 mil, en comparación a los 660 mil anunciados por la Caixa Econômica. Las becas Prouni integrales beneficiaron a 287 mil estudiantes, y las parciales, a 117 mil.

7 Disponible en: http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view= article&id=124&Itemid=140

Tabla 3.
Financiamientos y apoyos financieros a los estudiantes

	Federal	Estadual	Municipal	Privada con fines de lucro	Privada sin fines de lucro	Total
Crédito educativo federal (FIES)	0	0	7.673	222.248	211.752	441.673
Crédito educativo estatal	0	0	1.697	8.645	4.973	15.315
Crédito educativo municipal	0	0	561	3.869	4.745	9.175
Crédito de la institución	0	0	970	13.741	21.510	36.221
Crédito de entidad extranjera	0	0	68	4.188	3.861	8.117
Otro tipo de crédito	0	0	109	3.249	6.582	9.940
Prouni total	0	0	4.797	129.507	153.011	287.315
Prouni parcial	0	0	181	79.229	37.760	117.170
Financiamiento no reembolsable estatal	0	497	17.948	6.112	18.496	43.053
Financiamiento no reembolsable municipal	0	0	5.753	24.169	9.239	39.161
Financiamiento no reembolsable de la institución	0	0	12.314	388.367	330.805	731.486
Financiamiento no reembolsable de institución externa	0	0	1.620	18.100	23.194	42.914
Otro tipo de financiamiento	0	0	8.246	23.079	34.815	66.140
Becas (*)	78.535	36.667	13.577	49.462	231.369	409.610
Apoyos (**)	202.957	30.370	3.912	436.826	96.874	770.939
Total de estudiantes recibiendo apoyos	254.396	60.025	67.213	1.131.692	1.022.477	2.535.803

(*) Apoyo alimenticio, beca permanencia, beca trabajo, apoyo con material didáctico, apoyo estadía, apoyo transporte.
(**) Beca estadía, beca extensión, beca por monitoreo, beca de investigación.
Fuente: Censo de la Educación Superior 2012.

Ampliación del sistema federal

Entre el FIES y el Prouni, el gobierno gasta cerca de 2 mil millones de reales en el financiamiento de la educación privada en Brasil, un dato interesante si consideramos la actitud generalmente crítica del gobierno federal en relación a la enseñanza privada, manifestada por ejemplo en el proyecto de reforma de enseñanza superior que elaboró el ministro Tarso Genro. Esto contrasta con las políticas de los años noventa, las que, si bien por un lado permitieron ampliar el sector privado, por otro no le otorgaban subsidios, excepto en caso de apoyo a actividades de investigación y posgrado en algunas universidades. Sin duda los programas de financiamiento a la educación privada presentan ventajas desde el punto de vista financiero, pues el costo por estudiante en el sistema federal, en 2011, fue de 20.690 reales, según el INEP. Pero el gobierno continuó priorizando las inversiones en el sector federal, ya sea a través del aumento del gasto corriente para la mantención del sistema existente como para su expansión. La rendición de cuentas de la Presidencia de la República de 2012, afirma que,

> Desde 2005, la expansión de la red federal de educación superior se ha propuesto ampliar y democratizar el acceso a una enseñanza superior de calidad. El Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reuni), creado en 2007, prevé, además del aumento de vacantes, medidas tales como ampliación o apertura de cursos nocturnos, aumento del número de alumnos por profesor, reducción de costos por alumno, flexibilización del currículo, incremento en la tasa de graduados presenciales y combate a la evasión. El resultado de estas iniciativas puede ser observado en el aumento de la oferta de vacantes en graduación presencial. La interiorización fue una de las principales directrices guía en el mapa de expansión, enfocada en las necesidades y características económicas de cada región. En ese sentido se destaca la creación de 47 nuevos campus hasta 2014, de los cuales 13 ya iniciaron sus actividades. Estos 47 nuevos campus son parte de las cuatro nuevas universidades federales: Universidad Federal del Oeste de Bahia (Ufoba); Universidad Federal del Sur de Bahia (Ufesba); Universidad Federal del Sul y Sudeste de Pará (Unifesspa) y Universidad Federal de la Región de Cariri (UFRC).

El cuadro siguiente resume las principales informaciones respecto a los gastos del gobierno federal en educación en diferentes niveles, entre 2008 y 2012. En términos reales, descontando la inflación del período, los gastos del gobierno federal en educación superior aumentaron en 40% entre 2008 y 2012. A pesar de ser un aumento importante, no significó mayor peso para la economía en términos relativos ni se produjo en detrimento de otros sectores educativos. La evaluación es que la inversión total del sector público en Brasil en educación, incluyendo estados y municipios, pasó del 4,68% del PIB en 2000 al 5,49% en 2008, llegando al 6,09% en 2011, mientras que las inversiones en enseñanza superior fueron de 0,94% del PIB en 2000, del 0,87% en 2008 y del 1,04% en 2011 (datos del INEP, Ministerio de Educación).

Tabla 4.
Gastos del gobierno federal en educación, 2008-2012

Año	2008	2009	2010	2011	2012
Enseñanza fundamental[2]	1.437,07	993,44	899,78	958,53	57,31
Enseñanza media[2]	550,27	439,69	1.150,09	1.014,32	108,09
Enseñanza profesional	1.651,04	2.324,51	3.686,46	4.896,20	6.873,69
Enseñanza superior	12.102,28	14.312,33	17.016,34	20.225,02	21.985,48
Educación infantil	208,85	228,18	287,74	585,57	1.567,60
Educación de jóvenes y adultos	673,26	1.078,84	1.519,86	1.190,14	787,02
Educación especial2	72,83	79,17	123,55	90,13	32,89
Educación básica	-	-	-	-	4.899,79
Total	16.695,61	19.456,15	24.683,82	28.959,91	36.311,86

Fuente: Secretaría de Tesoros Nacionales (STN), Departamento de Coordinación y Gobierno de las Empresas Estatales (Dest) y consultas al Sistema Integrado de Administración Financiera del gobierno federal (Siafi). Todos los valores están expresados en millones de reales.
1 Valores liquidados por año, considerando el presupuesto del propio ejercicio y los saldos a pagar no procesados, inscritos en ejercicios anteriores.
2 En 2012 no existe, en la esfera federal, dotación y liquidación para las subfunciones de la enseñanza fundamental, enseñanza media y enseñanza especial, debido a la consolidación de la nueva subfunción educación básica, creada ese año. Los valores constantes de la tabla, referentes a esas subfunciones para el año 2012, tratan sobre saldos a pagar no procesados, inscritos en ejercicios anteriores.

El principal –pero no único– programa de expansión del sistema federal es el Reuni, que debió tener una duración limitada de cuatro años pero parece seguir vigente. Para participar, las universidades federales debían firmar un acuerdo con el Ministerio de Educación comprometiéndose a mejorar la infraestructura de las instituciones, abrir nuevas carreras y vacantes, promover el acceso y la permanencia de los alumnos y mejorar la calidad en educación. A cambio, el Ministerio de Educación proporciona recursos adicionales y permite que las universidades contraten más profesores. Prácticamente todas las universidades federales se adhirieron al programa. Según el Informe del Tribunal de Cuentas de la Unión,

> El REUNI, creado en 2007, tiene como meta la ampliación y democratización de acceso a la educación superior, con el aumento de número de vacantes y ampliación o apertura de nuevas carreras, entre otras medidas. Para la reestructuración y expansión de las universidades federales fueron invertidos, en 2012, aproximadamente 2 mil millones de reales. En el contexto de expansión, el gobierno pretende alcanzar la meta de implementación de 47 nuevos *campi* hasta 2014, de los cuales doce entraron en funcionamiento en 2012. La red pasó a contar con 294 *campi*, de los cuales 286 ya están funcionando atendiendo a 243 municipios. La meta establecida en el PPA 2012-2015 es aumentar el número de *campi* a 324.

No existe ninguna evaluación sistemática sobre el impacto de este programa, sino más bien informaciones dispersas. El cuadro siguiente entrega las principales cifras: entre 2007 y 2012, la matrícula aumentó en 94%, el número de nuevos estudiantes se incrementó en 77%, y el número de egresados en 25%. El número de profesores aumentó en 51%, y el número de alumnos por profesor también presenta un alza. En parte, el aumento del número de profesores y alumnos se debe a la transformación de una red de Centros Federales de Educación Tecnológica en Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología –equiparados a las universidades– implementada en 2008. En 2011, de los 95 mil profesores del sistema federal, 13,5 mil correspondían a estos centros.

Tabla 5.
Expansión del sistema federal de educación superior 2007-2012.

	Estudiantes			Profesores	Funcionarios	Alumno / Profesor
	Ingresado	Matriculados	Egresados			
2007	172.334	615.542	89.257	63.302	69.301	9,7
2008	186.043	643.101	84.036	66.122	69.625	9,7
2009	223.624	752.847	91.576	77.574	96.786	9,7
2010	269.216	833.934	93.442	83.443	100.683	10,0
2011	308.504	921.838	111.157	90.388	109.994	10,2
2012	334.212	1.087.413	111.165	95.615	115.751	11,4
Aumento 2007-2012	93,93%	76,66%	24,54%	51,05%	67,03%	

Fuente: Censo de la Enseñanza Superior.

Un informe de evaluación realizado por el Ministerio de Educación en 2008 detalla muchos avances en el programa, pero también detecta problemas: dificultades para la contratación de nuevos docentes, dificultades en la oferta de cursos nocturnos, atrasos en la disponibilidad de los espacios físicos y la necesidad de readecuación de los proyectos institucionales para atender al crecimiento y mayor diferenciación de alumnos nuevos. No existen, aparentemente, informes más recientes. En auditorías realizadas por la Contraloría General de la Unión en una muestra de universidades federales, disponibles en el sitio de la CGU (donde se incluye a la Universidad Federal Fluminense, la Universidad Federal de São Carlos, la Universidad Federal de Paraná y otras), se encontraron problemas generalizados de atrasos en la ejecución de obras financiadas por el programa, aparentemente provocados por la prisa con que las decisiones fueron tomadas.

Fueron publicados varios artículos en la prensa sobre nuevas universidades que habrían sido instaladas con urgencia, en circunstancias precarias y sin condiciones para funcionar. El Reuni también recibió diversas críticas de parte de estudiantes y profesores de las universidades por considerar el financiamiento como insuficiente, por el aumento en la carga de trabajo de los profesores, por la disociación de las carreras nocturnas con la investigación, y por metas consideradas irrealizables, como alcanzar tasas de 18 alumnos por profesor y 90% de finalización de la carrera por parte de los matriculados. Todo esto fue interpretado, principalmente por asociaciones de estudiantes, como parte de la "conspiración neoliberal para eliminar la autonomía de las universidades y mercantilizar la educación, ahora liderada por el Ministerio de Educación del gobierno del Partido de los Trabajadores". En mayo de 2012, y por primera vez desde el inicio del gobierno de Lula, las universidades federales comenzaron una huelga prolongada demandando aumento de sueldos y reorganización de la carrera docente, expresando una sensación generalizada de desagrado por parte de los profesores y alumnos de las universidades en relación al gobierno federal.

En octubre de 2012, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) del gobierno federal publicó un texto que buscaba mostrar las diferentes aristas de los debates sobre la expansión de las universidades federales. Según Marinalva Silva Oliveira, presidenta de la Asociación Nacional de Docentes de la Educación Superior (ANDES), "la expansión de las universidades no consideró la pasividad existente [fondos de retiro] en el contrato de nuevos profesores, problema agravado con la creación de nuevas unidades y la falta de condiciones físicas adecuadas". Así, "la universidad, basada en el trípode educación, investigación y extensión, se limita solamente a la educación. Por falta de equipamiento, laboratorios y profesores, las universidades no están a la altura en el ámbito de la investigación y extensión". El texto también cita al ex presidente Fernando Henrique Cardoso, quien afirmaba que "no es necesario tener universidades en todas partes. De ser así, se transformarían en una ventanilla de empleos. Hay mucho desperdicio del dinero público. Están creando universidades en todos lados y el resultado es insignificante en términos de formación". El punto de vista del gobierno es presentado por Paulo Carbuci –economista del IPEA–, quien afirma que "la

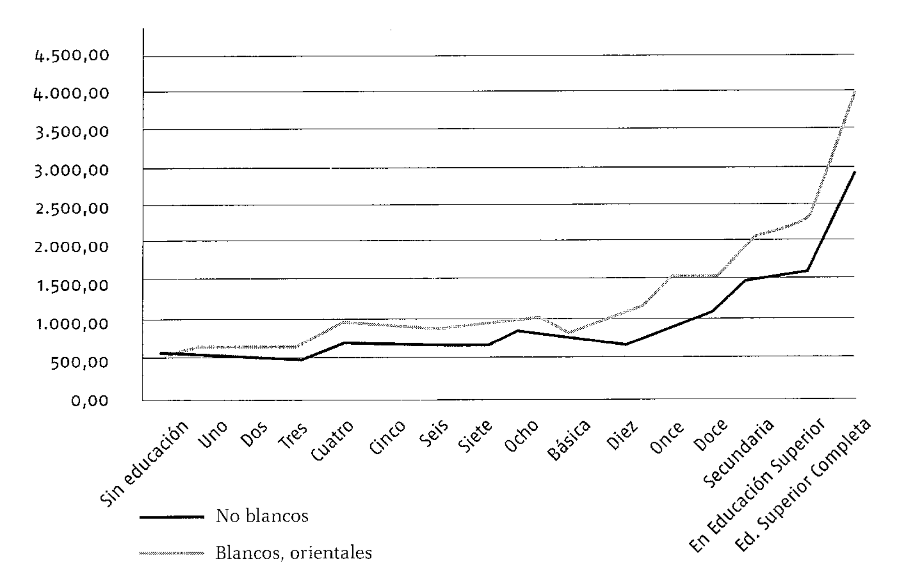
política de expansión de la educación superior pública constituye una de las principales inflexiones ocurridas en el campo de la política educacional brasileña en las dos últimas décadas. Si bien los ajustes serían necesarios en cualquier política pública, creo que están siendo fortalecidas las bases para que la educación superior pública pueda ejercer su papel a favor del desarrollo de la sociedad brasileña".

Acciones afirmativas

Brasil presenta uno de los índices de desigualdad más altos del mundo, que si bien se ha reducido un poco recientemente, continúa elevado. El coeficiente de Gini, que indica la desigualdad de renta en una escala de 0 a 1, es de 0,53, algo por debajo de los 0,59 que había en 2001, pero aún muy por sobre los 0,30 o un poco más que son típicos de los países europeos y varios asiáticos. La desigualdad está fuertemente asociada a la educación, con diferencias extremamente altas de rendimiento entre personas con educación superior y las demás. La desigualdad también se asocia considerablemente al "color" de las personas, información que los institutos de estadística recogen como un indicio impreciso de origen étnico o raza de la población. Negros y pardos son descendientes de esclavos o de población de origen mixta, mientras blancos y orientales ("amarillos") son en su mayoría descendientes de portugueses e inmigrantes europeos y japoneses que llegaron a Brasil en la transición del siglo XIX al siglo XX. Las poblaciones indígenas que habitaron el país siglos atrás fueron en su mayoría diezmadas o asimiladas, y muchos de sus descendientes se clasifican hoy como "pardos" o incluso como "amarillos". El siguiente gráfico muestra la relación entre educación y renta para dos categorías agregadas de "color":[8]

8 La Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) 2012 mostró que un 46,2% de la población se declaraba "blanca", 45% "parda", 7.9% "negra", 0,5% "oriental" y 0,3% "indígena". Para efectos de visualización, los grupos fueron clasificados en dos categorías de características socioeconómicas semejantes: los blancos y orientales por un lado, y los negros, morenos e indígenas por otro.

Gráfico 2.
Ingreso mensual según años de educación



Fuente: PNAD 2001, 2005, 2009, 2012.

Lo que se observa es que las diferencias asociadas a la educación son considerablemente mayores que las diferencias asociadas al color, si bien estas últimas persisten en todos los niveles educacionales, con aumento en los niveles más altos. Así, para quienes tienen educación secundaria completa, la renta promedio mensual de blancos y no blancos es de 1.471,54 y 1.066,13 reales respectivamente (una diferencia de 38%), mientras que para quienes tienen educación superior pasa 3.990,26 y 2.822,22 reales respectivamente (una diferencia de 41%). Análisis más detallados demuestran que gran parte de estas diferencias están determinadas por la mala calidad de la educación recibida por los no blancos, la elección de carreras universitarias de menos prestigio y renta, las dificultades de acceso a las profesiones más disputadas, el sector de la economía en que trabajan y la región o estado en que viven. Existen también evidencias de que parte de estas diferencias se explican por la discriminación contra los no blancos en el mercado de trabajo.

El tema racial estuvo muy presente entre políticos e intelectuales brasileños hasta la Segunda Guerra Mundial. Ellos creían en la superioridad de los blancos e incluso analizaban los riesgos del mestizaje, desarrollando teorías sobre cómo Brasil podría "blanquearse". Al mismo tiempo, el proceso de mestizaje era intenso, pues la promiscuidad sexual y las relaciones compartidas eran consideradas normales. A diferencia de Estados Unidos o Sudáfrica, Brasil no estableció leyes raciales discriminatorias tras el fin de la esclavitud en el siglo XIX, y las teorías raciales y de eugenesia social resultaron inaceptables después de la Segunda Guerra, al menos en la esfera pública. Desde entonces comenzó a preponderar la idea de que Brasil era un país donde convivían diversas etnias, las cuales interactuaban pacíficamente con una legislación que condenaba todas las formas de discriminación racial. Siguiendo esta perspectiva, el país tenía serios problemas de pobreza y mala educación que necesitaban ser enfrentados, pero no mayores problemas de discriminación racial.

Dicha interpretación pasó a ser cuestionada a partir de las décadas de los setenta y ochenta, cuando algunos sociólogos comenzaron a llamar la atención sobre las profundas diferencias sociales que persistían entre grupos étnicos (Hasenbalg 1978, Hasenbalg y Silva 1984), al mismo tiempo que surgían movimientos sociales que buscaban valorizar la identidad cultural y social de la población negra. En 1997, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso creó una Secretaría de Derechos Humanos, radicada en la Presidencia de la República, cuya prioridad es tratar el tema de la discriminación racial, y en el año 2003 el gobierno de Lula forma una Secretaría de Promoción de la Igualdad Racial. En los años noventa, la demanda por la creación de cuotas raciales en universidades públicas se fortaleció, inspirada en la experiencia estadounidense: varias universidades públicas crearon sus propias reglas de admisión preferencial. En 2010 el Congreso aprobó el "Estatuto de la Igualdad Racial", determinando la introducción de cuotas raciales y acciones afirmativas no tan solo en educación, sino además en las áreas de salud, empleos y otras de política social y cultural, e introduciendo el concepto de "derechos colectivos y difusos". En 2012, el Supremo Tribunal Federal decidió a favor de la política de cuotas implementada por la Universidad de Brasilia, estableciendo que discriminaciones positivas basadas en criterios raciales son constitucionales y no contradicen el artículo de la Constitución que afirma que es parte de los objetivos fundamentales del país "promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad y cualquier otra forma de discriminación" (art 3, IV). En julio de 2012 el gobierno aprobó la ley 12.711, con iniciativa del Congreso, que determina que el 50% de las vacantes en universidades públicas sean otorgadas a estudiantes provenientes de escuelas públicas considerando el nivel de ingreso familiar, y que las vacantes sean ocupadas por "autodeclarados negros, pardos e indígenas en proporción al menos igual a la de negros, pardos e indígenas según la cantidad de población correspondiente a la unidad de la Federación donde está instalada la institución". El gobierno dio un plazo de cuatro años para que las universidades cumplan tal exigencia.

Entre las críticas generadas por esta política, las opiniones varían desde quienes creen que las universidades debieran adherir estrictamente a criterios meritocráticos, bajo pena de desprestigiar su calidad, hasta los que concuerdan con acciones afirmativas basadas en criterios sociales pero no raciales, temiendo las consecuencias de una oficialización de la división de la población a través de líneas raciales (Fry y Maggie 2007). La Academia Brasileña de Ciencias y la Sociedad Brasileña Para el Progreso de Ciencia emitieron, en julio de 2012, una petición conjunta dirigida al Senado Federal pidiendo que no se aprobara el proyecto de ley de las cuotas que, más tarde, sería sancionado por la Presidencia de la República. En esta petición los científicos se manifestaban a favor de las acciones afirmativas, pero sostenían al mismo tiempo que "el acceso de los brasileños a la educación superior es tan importante como el grado de excelencia de esta educación. La oferta de oportunidades educacionales de calidad es la garantía de la ciudadanía y del desarrollo socioeconómico del país".[9] En nombre de la autonomía universitaria, proponían que las políticas de acción afirma-

9 Disponible en www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=3521&lang=pt-br

tiva dependieran de la iniciativa de cada institución, recordando que "diferentes propuestas de acciones afirmativas, adecuadas a cada cultura institucional y regional han sido adoptadas, y comprendemos que no se debe debilitar a este movimiento con una obligación uniforme y que atente contra la autonomía universitaria". El documento también se manifestaba contra la disposición de la ley que prohibía la realización de exámenes de selección en las universidades públicas, los cuales se sustituirían por las notas obtenidas en la enseñanza media, medida que fue posteriormente vetada.

La introducción de cuotas para alumnos de escuelas públicas generalmente es entendida como un criterio razonable de selección social, puesto que las clases media y alta tienden a inscribir a sus hijos en colegios privados. Esta política, entretanto, discrimina a las familias más pobres que se esfuerzan por invertir en la educación de los hijos, pagando los costos de una educación privada, y otorga, por otra parte, una privilegiada situación a alumnos de un limitado número de escuelas públicas altamente selectivas y bien financiadas, como las escuelas militares, las escuelas técnicas federales y estatales, y otras.

Entre quienes apoyaban el criterio de las cuotas existían divergencias sobre si combinar o no criterios sociales y raciales, si adoptar solamente uno de los dos, o si incluir o no a los pardos en la categoría de "negros" dentro de las acciones afirmativas. Para evitar que ciertas personas se aprovecharan de la ley declarándose negras o pardas, la Universidad de Brasilia, entre otras, estableció una comisión interna para que decidiera si las autodeclaraciones de raza eran aceptables o no.

Ahora bien, algunas universidades fuera del sistema federal buscaron otros procedimientos. La Universidad de Campinas (Unicamp) introdujo un sistema de bonos adicionales en el puntaje de las pruebas de selección para las personas que se declararan de origen negra o parda, y oriundos de escuelas públicas (Pedrosa, Dachs, Maia y Andrade 2007; Tessler 2006). Este sistema otorga una ventaja a los estudiantes beneficiados que se encuentren un poco más abajo de la puntuación mínima necesaria para cada carrera, perjudicando a los que están un poco más arriba de la puntuación, pero no establece cuotas. Como el examen de ingreso no predice con exactitud resultados de los estudiantes a futuro, el desempeño de los estudiantes que entran a través de este proceso no se diferencia con el desempeño de los demás.

Otra iniciativa de la Universidad de Campinas es un curso preparatorio para ingresar a la universidad, creado en 2011 y ofrecido anualmente a 120 estudiantes seleccionados según su destacado desempeño en las escuelas de la red pública de la ciudad, el Programa de Formación Interdisciplinario Superior (ProFIS). Este curso funciona como un *college* de educación general e interdisciplinario, con una duración de dos años, tras los cuales los estudiantes pueden ingresar a la universidad sin pasar por los exámenes de selección (Carneiro, Andrade y Gonçalves 2012).

En 2012, el gobierno del Estado de São Paulo anunció la creación del Programa de Inclusión por Mérito en la Enseñanza Superior (Pimesp), que combina la selección de alumnos por cuotas con el *college* introductorio, basado en la experiencia de la Unicamp. El programa incluso previene que los estudiantes beneficiados reciban una beca de estudio, además de la gratuidad, pero depende, sin embargo, de la aprobación de las universidades. Además a la Unicamp, la Universidad Estadual Paulista (UNESP) también aceptó participar, no así la Universidad de São Paulo (USP). El proyecto fue recibido con hostilidad por movimientos sociales que defienden la inclusión por cuotas sin cualquier tipo de preparación previa.

Otra experiencia es la de la Universidad Católica de Rio de Janeiro, que mantiene desde los años noventa un programa de preparación de jóvenes pobres y negros para el ingreso a la educación superior.

Como la legislación federal sobre cuotas es reciente, aún no existen evaluaciones sistemáticas de sus resultados. El Censo de la Enseñanza Superior de 2012 identifica solamente a 177 mil estudiantes que ingresaron a la educación superior por algún tipo de acción afirmativa, de los cuales 102 mil corresponden al sistema federal. El criterio más común fue el de provenir de una escuela pública, seguido por el criterio étnico o racial (siendo que el mismo estudiante pudo ser seleccionado por combinación de criterios). Así, en 2012 cerca del 10% de los estudiantes del sistema federal ya habían sido admitidos por acción afirmativa.

Tabla 6.
Estudiantes que ingresaron a la enseñanza superior por acción afirmativa

	Federal	Estadual	Municipal	Privadas con fines de lucro	Privadas sin fines de lucro	Total
Etnia	38.768	13.624	48	60	356	52.856
Deficiencia física	538	213	4	16	16	787
Escuela pública	77.649	45.543	118	1.106	1.111	125.527
Criterio por ingresos	4.990	2.351	0	1.151	906	9.398
Otros motivos	8.347	5.820	5	6.353	246	20.771
Total de alumnos	102.065	64.978	175	8.440	2.225	177.883

Fuente: Censo de la Enseñanza Superior 2012.

Con el crecimiento de la educación superior en la última década, aumentó también el acceso de personas de estatus socioeconómico más bajo, independientemente de las políticas específicas de acción afirmativa. La tabla a continuación muestra datos sobre el acceso a la enseñanza superior de negros, pardos e indígenas (no blancos), y de los tres quintiles inferiores de renta. Lo que se observa en primer lugar es que el número de no blancos aumentó un 10% en la población como un todo en el período, lo que puede deberse a cambios de actitud de la población sobre cómo conciben su identificación étnica; en segundo lugar, que la proporción de no blancos y personas con bajas rentas es mayor en el sector público que en el privado; y en tercer lugar, que el aumento de participación de estudiantes en las dos categorías fue más intenso en el sector privado que en el sector público.

Tabla 7.
Porcentaje de estudiantes no blancos y de bajos recursos que ingresaron en la enseñanza superior, 2001-2012

	2001	2005	2009	2012
Porcentaje de negros, pardos e indígenas en la enseñanza superior				
Pública	32,2%	36,9%	39,5%	44,4%
Privada	18,2%	27,5%	34,4%	38,1%
En enseñanza superior total	22,3%	29,8%	35,6%	39,6%
En población total	46,2%	49,7%	55,1%	56,7%
Porcentaje de personas con bajo ingreso (primer a tercer quintil de renta)				
Pública	18,3%	15,2%	27,2%	35,7%
Privada	8,6%	12,6%	20,7%	26,8%
En enseñanza superior total	11,4%	15,1%	22,1%	29,0%
En población total	60,0%	60,0%	60,0%	60,0%

Fuente: PNAD 2001, 2005, 2009, 2012.

Estos datos contradicen la frecuente noción de que la enseñanza superior pública en Brasil, por la dificultad de acceso, es socialmente más selectiva que en el sector privado. En ambos casos, a medida que el número de personas aumentó, también se incrementó el acceso de personas oriundas de estratos sociales más bajos. En el sector público la gratuidad, combinada con el crecimiento de carreras con requisitos poco exigentes para ingresar, permitió que hubiese relativamente más espacio para personas con pocos recursos, para los cuales los aranceles del sector privado representan un costo financiero significativo. En realidad, la selección social en la enseñanza superior brasileña está más relacionada con las diferentes áreas de estudio que con la naturaleza jurídica de las instituciones, como muestra la tabla a continuación, sobre los niveles de renta y composición étnica de las personas formadas en diversas especialidades de nivel superior.

Tabla 8.
Personas en nivel superior en Brasil por área de especialización, renta y % de no blancos

	Porcentaje de negros, pardos e indígenas	Renta familiar promedio mensual (Rs)	Total de personas
Medicina, odontología	17,7	5.492,74	573.881
Sector militar	19,9	4.599,58	20.950
Derecho	31,2	4.010,82	1.343.810
Economía	17,7	3.981,41	258.036
Ingeniería	19,9	3.925,76	630.269
Ciencias sociales	21,5	3.490,07	366.145
Periodismo, información	22,6	3.407,59	229.635
Agricultura, ganadería	21,0	3.143,89	259.692
Computación y estadística	24,4	3.096,82	244.125
Artes	28,1	3.070,15	180.949
Administración	21,0	2.727,89	2.897.197
Biología	23,3	2.581,81	236.055
Servicios	15,7	2.535,78	397.751
Ciencias físicas, matemáticas	22,2	2.443,21	397.199
Salud	23,4	2.440,54	1.003.460
Procesamiento de datos	15,7	2.392,53	172.429
Humanidades	19,5	2.180,63	849.313
Profesores	34,3	1.789,64	2.622.137
Total nivel superior	24,7	2.878,91	
Total Brasil	51,4	772,03	

Fuente: Microdatos del Censo Demográfico de 2010.

Existen pocas informaciones confiables sobre el impacto de las políticas de acción afirmativa en la calidad de la educación superior. Waltenberg y Carvalho analizaron los resultados en el Examen de Desempeño de Estudiantes del Ministerio de Educación (Enade) de 2008,

buscando verificar si existían diferencias entre estudiantes beneficiados por acciones afirmativas o no. Según los autores:

> Los resultados mostraron que en las instituciones privadas no se registran fuertes brechas de desempeño entre alumnos beneficiados con las acciones afirmativas, a excepción de carreras con alto prestigio social, como ingeniería y arquitectura. En las instituciones públicas, sin embargo, el desempeño de los beneficiados es inferior al de los demás alumnos, en todo tipo de carreras. En las instituciones federales, haber ingresado por acción afirmativa reduce un 8,2% la nota en la prueba de conocimientos específicos, comparada a la de los que ingresaron sin intermediación de las políticas de acción afirmativa, manteniendo constantes todas las otras variables. En las carreras de bajo prestigio social, el desempeño es de 10,9% menor, y entre las carreras de menor prestigio social, la caída en el desempeño es de 13,7%. Ese resultado puede estar subestimado, toda vez que consideramos solamente a aquellos que ingresaron por acción afirmativa y lograron terminar la carrera, es decir, no estamos evaluando el desempeño de los que desertaron o aún no se graduaron (Waltenberg y Carvalho 2012, 75).

Los autores concluyen que estas diferencias en el desempeño son un precio aceptable que se paga ante los beneficios de equidad proporcionados por las políticas de inclusión. Otra conclusión importante es que las políticas de inclusión deberían presentarse acompañadas de una evaluación realista sobre la posibilidad de que los incluidos terminen satisfactoriamente sus cursos en las diversas carreras e instituciones, junto a programas de apoyo financiero y académico para que puedan efectivamente ser beneficiados.

Políticas de calidad: posgrado, investigación, evaluación y estudios en el extranjero

La expansión acelerada en la educación superior brasileña durante los últimos años ha puesto en pauta el tema de la calidad, el cual ha sido tratado a través de dos instrumentos principales: el posgrado y el sistema de evaluación de la enseñanza superior.

Posgrado e investigación

La reforma universitaria de 1968 presuponía que todas las instituciones de enseñanza superior se aproximarían al modelo de las *research universities* americanas, con todos los profesores formados en cursos de doctorado, y que todas las instituciones combinarían también, de manera creativa, enseñanza, investigación y extensión universitaria, ítems definidos en sucesivas legislaciones como "inseparables". A pesar de que la educación superior a lo largo del tiempo ha evolucionado en forma divergente, con un limitado número de instituciones cercanas al modelo ideal, y la gran mayoría se haya dedicado solamente a la enseñanza de carreras profesionales de graduación (Schwartzman y Balbachevsky 2014), todas las instituciones, públicas y privadas, fueron incitadas a contratar y pagar más a quienes ostentan el grado de doctor, lo cual estimuló, a su vez, la creación de un amplio sistema de formación en posgrado. En 2012, el 29,3% de las funciones docentes[10] fueron ocupadas por profesores con título de doctor, porcentaje que alcanzaba al 56% en las universidades federales y se acercaba al 14% en las instituciones privadas con fines de lucro.

10 El mismo profesor puede ocupar más de una función docente, trabajando en diferentes instituciones.

Tabla 9.
Titulación académica de profesores (número de funciones docentes)

	Tipo de institución					
	Federal	Estatal	Municipal	Privada con fines de lucro	Privada sin fines de lucro	Total
Doctorado	56,4%	46,2%	15,5%	13,9%	20,1%	29,3%
Especialización	29,2%	29,8%	41,7%	44,5%	46,0%	27,8%
Graduación	7,5%	18,6%	39,1%	40,9%	32,5%	4,5%
Magíster	6,7%	5,4%	3,6%	0,7%	1,4%	38,3%
Sin graduación	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	95.615	52.494	4.337	87.849	130.716	378.938

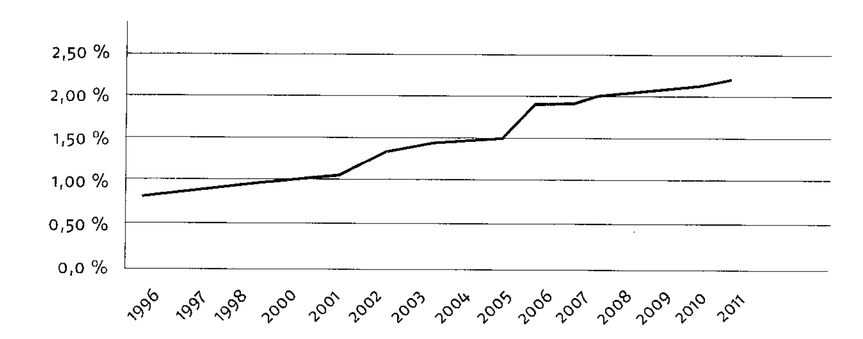
Fuente: Censo de Educación Superior 2011.

Dentro del Ministerio de Educación, el posgrado es regulado por la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), una agencia autónoma que, desde los años setenta, mantiene un sistema de evaluación por pares de los cursos de posgrado del país, además de distribuir becas para estudios de postgrado en Brasil y en el extranjero. Los sueldos e instalaciones para el funcionamiento de estos cursos son otorgados por las universidades, pero la investigación y adquisición de equipamientos y materiales, así como el desarrollo de proyectos y actividades de intercambio internacional, son proporcionados principalmente por agencias que pertenecen al sector de ciencia y tecnología, como el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), y la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), junto a fundaciones estatales de apoyo a la investigación, entre las cuales destaca la Fundación de Amparo a las Investigaciones de São Paulo (FAPESP).

En la última década, el sistema de posgrado e investigación se ha expandido en términos de número de maestrías y doctores formados, y de publicaciones científicas en revistas internacionales indexadas. Así, entre 2001 y 2011 el número de doctores formados pasó de 6.040

a 13.912, y el número de publicaciones indexadas por Scopus aumentó de 13 a 47 mil, consiguiendo que la producción brasileña pasara de representar el 0,8 al 2,3% de la producción mundial.

Gráfico 3.
Publicaciones científicas de Brasil en relación al total mundial



Fuente: Ministerio de Ciencia y Tecnología. Disponible en www.scimagojr.com.

Además de los doctorados, existe un amplio número de instituciones que proporciona maestrías y cursos de posgrado, como los MBA, que no aparecen en las estadísticas de la CAPES porque no son evaluados por esta agencia. Así, en 2012 CAPES registraba que existían 203 mil personas matriculadas en cursos de posgrado en el país, mientras que los datos de encuestas en hogares (PNAD) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) estiman que son 313 mil. El posgrado goza de generosos subsidios: un número significativo de estudiantes reciben becas de estudio y obtención de matrícula gratis. En cambio, los MBA y otros cursos de especialización, aun cuando son dictados por instituciones públicas, son pagados. En 2012, la CAPES otorgó 78 mil becas de estudio de posgrado en el país; 20 más mil fueron proporcionadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq),[11] y otra gran cantidad fueron concedidas por instituciones estatales como la Fundación de Amparo a la Investigación de São Paulo (FAPESP).

11 Disponible en www.cnpq.br/web/guest/series-historicas.

Tener doctorado no significa, sin embargo, que el profesor esté de hecho involucrado en actividades de posgrado e investigación. La gran mayoría de los profesores con doctorado, en la práctica, no ejercen una producción científica y tecnológica bajo normas internacionales (Balbachevsky 2013).

Tabla 10.
Matrículas y titulados en posgrado, 2012

		Magíster		Doctorado	
Universidad	Estado	Matriculados	Titulados	**Matriculados**	**Titulados**
Total Brasil		124.239	47.138	79.478	13.912
Universidad de São Paulo	São Paulo	7.385	2.419	8.223	1.732
Universidad Estadual de Campinas	São Paulo	3.167	1.146	4.548	801
Universidad Federal de Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	4.730	1.664	4.734	773
Universidad Federal de Rio Grande do Sul	Rio Grande do Sul	3.829	1.613	3.933	767
Universidad Federal de Minas Gerais	Minas Gerais	2.939	1.324	3.553	626
Universidad Federal de Pernambuco	Pernambuco	2.871	1.165	2.423	400
Universidad Federal de Santa Catarina	Santa Catarina	3.012	1.161	2.555	394
Universidad Nacional de Brasilia	Distrito Federal	3.348	1.056	2.414	365

Universidad Católica de São Paulo	São Paulo	2.124	865	1.667	362
Universidad de São Paulo - Ribeirão Preto	São Paulo	1.221	546	1.567	340
Universidad Federal de São Paulo	São Paulo	1.693	493	1.189	308
Universidad Federal do Paraná	Paraná	2.341	935	1.806	276
Universidad Federal da Bahia	Bahia	2.431	789	1.784	274
Universidad del Estado de Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	1.923	786	1.515	267
Universidad Federal de Ceará	Ceará	2.589	1.022	1.808	256
Universidad Federal de Viçosa	Minas Gerais	1.312	552	1.117	255
Universidad Federal Fluminense	Rio de Janeiro	2.453	855	1.432	234
Universidad Federal de São Carlos	São Paulo	1.492	587	1.299	220
Universidade de São Paulo - São Carlos	São Paulo	978	384	1.213	197
Universidad Federal de Rio Grande do Norte	São Paulo	1.964	731	1.309	189
Total (20 universidades)		53.802	20.093	50.089	9.036
% Brasil		43,3%	42,6%	63,0%	65,0%
Otras		30.503	11.528	18.522	3.167

Fuente: CAPES.

Evaluación

En 2003 se creó una comisión, formada en gran parte por profesores de las universidades federales y funcionarios del Ministerio de Educación, la cual propuso concebir un nuevo Sistema Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (Sinais), que debía sustituir al sistema de evaluación establecido por el gobierno anterior. El nuevo procedimiento ya no sería controlado por el Ministerio de Educación, sino por una amplia Comisión Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (Conaes). Esta entidad fue formalmente constituida por ley en 2004 (Ley 10.861, del 14 de abril de 2004), pero se trata de un órgano colegiado sin estructura operacional propia, y depende del Instituto Nacional de Estudios y Encuestas Educacionales Anísio Teixeira (INEP) a fin de implementar sus recomendaciones. El INEP, establecido en 1937, funcionó a lo largo de los años noventa con una estructura administrativa provisoria, pero a partir de 2003 (decreto 4633 del 21 de marzo) quedó conformado por un cuadro que en 2013 alcanzaba a más de 400 funcionarios, con un gasto anual –en 2012– de 86 millones de reales.[12]

Después de un periodo inicial de incertidumbre, el INEP reintrodujo un sistema de evaluación de la educación superior semejante al de los años noventa, con pruebas de conocimiento para alumnos que terminan sus cursos superiores en diversas áreas (el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes, Enade), y un amplio proceso de recolección de datos y visitas a las instituciones para evaluar las "condiciones de la oferta" de los cursos: características de los profesores, infraestructura, biblioteca, etc., además de encuestas sobre la satisfacción de los estudiantes. Estos datos son combinados a través de una fórmula matemática que genera un "concepto preliminar de los cursos" dentro de un ranking de cinco puestos, el cual es nuevamente combinado en cada institución con datos sobre los cursos de posgrado, a fin de generar otro ranking, el "Índice General de Cursos", que caracteriza a la institución como un todo.

12 Datos del Portal de Transparencia del Gobierno Federal, disponibles en www.portaldatransparencia.gov.br/

En principio, todas las instituciones necesitarían ser acreditadas por el Ministerio de Educación para funcionar, y las carreras de las instituciones no universitarias deberían ser reconocidas una por una y revalidadas periódicamente. Pero en la práctica esto se aplica solamente a las instituciones privadas, ya que universidades federales creadas por ley no dependen de una acreditación para funcionar, y los estados brasileños tienen autonomía para organizar sus propios procedimientos en relación a estas entidades.

Tal procedimiento debería, según la concepción inicial del Sinaes, estar asociado a un proceso de autoevaluación por parte de las instituciones, lo cual, en la práctica, o no existe o no es tomado en consideración. Es probable que la explicación de este cambio corresponda a la dificultad de poner en práctica un sistema evaluativo tal como el propuesto inicialmente para Sinaes, sobre todo en comparación con la perspectiva de resultados rápidos y fácilmente comunicables que podrían obtenerse a través de instrumentos estadísticos. Así, la implementación del nuevo sistema fue realizada mediante una serie de instrumentos de confiabilidad limitada, los cuales se tornaron aun más problemáticos al ser combinados a través de ponderaciones arbitrarias en índices agregados (Schwartzman 2005). El "concepto preliminar de cursos", que a pesar de sus limitaciones podía ser un instrumento útil para efectuar un diagnóstico inicial, se transformó en concepto definitivo cuando fue divulgado oficialmente como el ranking del Ministerio de Educación, e incluso fue utilizado para generar un ranking todavía más problemático de las instituciones.

Todas estas informaciones son divulgadas por la prensa, y el ministerio utiliza dichos resultados para identificar a las instituciones aparentemente más problemáticas, que requieren mayor fiscalización y que pueden, eventualmente, perder su reconocimiento. En 2011 el Ministerio de Educación suspendió la autonomía y limitó el número de vacantes en una universidad, ocho centros universitarios particulares, y sesenta facultades e institutos aislados –todos del sector privado–, por haber obtenido un puntaje inferior o igual a 2 en el Índice General de Cursos. En octubre de 2013, tal como ha ocurrido periódicamente,

el Ministro de Educación convocó a la prensa para anunciar que "el porcentaje de carreras con resultado satisfactorio en el Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes (Enade) de 2012 subió 19,8% en relación a 2009, pasando de 48,5% a 68,3% de los cursos",[13] a pesar de que no existe el concepto de "satisfactorio" o "insatisfactorio" en las pruebas y que los datos no son comparables de un año a otro.

Esta rutina ha sido ampliamente criticada por diversos sectores. Parte de la crítica proviene de los creadores del SINAES, para quienes el Ministerio de Educación, al extremar el uso de indicadores estadísticos, abandonó las ideas centrales de la comisión responsable de la creación del sistema.de evaluación en 2003. Uno de sus miembros, José Dias Sobrinho , recordó en un texto de 2008 que estas ideas incluían las nociones de "sistema (no fragmentación de instrumentos y procedimientos), globalidad (todas las dimensiones institucionales y educativas vistas integralmente) en relación a la identidad y diversidad institucional, centralidad de la evaluación institucional interna y externa, participación (responsabilidad compartida), interacción de la evaluación institucional interna y externa, articulación entre autorregulación y regulación, comunicación (entre comunidad académico-científica y órganos de regulación del Estado)". Y prosigue: "Durante su vigencia en los últimos cuatro años, con una difícil implementación, el Sinaes consolidó un paradigma de evaluación que va mucho más allá de la mera conformación de normas burocrático-legales y los afamados (pues generan fama) rankings. Las recientes acciones del INEP interrumpen la construcción de tal proceso participativo y promueven el retorno a posturas, axiomas y enfoques propios del paradigma tecnico-burocrático" (Sobrinho 2008, 820).

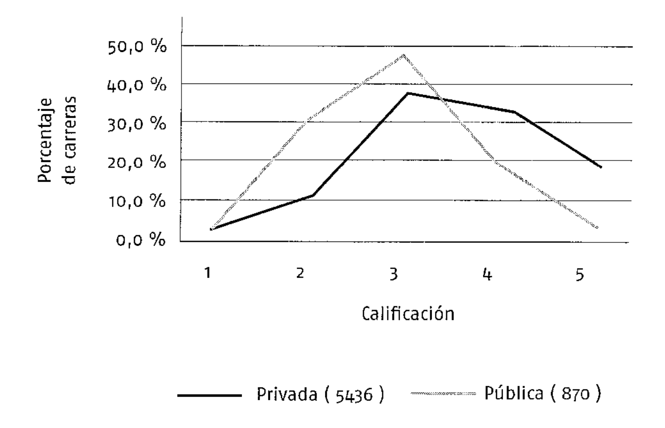
Otro conjunto de críticas proviene principalmente del sector privado, que considera que los estándares de calidad desarrollados por el MEC se basan en el modelo de universidades públicas de investigación y no consideran las características peculiares de la mayoría de las instituciones privadas, las cuales deben responder a un creciente y cambiante

13 Disponible en http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19138, consultado el 10/10/2013.

conjunto de reglas y normativas burocráticas y pagar, además, los gastos de las visitas de especialistas enviados por el Ministerio de Educación para las instituciones a fin de realizar actividades de inspección. Muchas veces estas críticas se interpretan como un intento del sector privado para eludir las evaluaciones; de hecho, carreras de instituciones privadas tienden a situarse en un nivel inferior en las evaluaciones, aunque la distribución de las carreras en las instituciones públicas también demuestra gran dispersión.

De este modo, en 2012 fueron evaluadas 6.195 carreras en el área de profesiones sociales (incluyendo administración, derecho y ciencias económicas, entre otras) y una serie de carreras de tecnología –varias de ellas impartidas a distancia–ofrecidas principalmente por el sector privado. En conjunto, el 32% de las carreras del sector privado obtuvieron menos de 3 puntos en promedio (en una escala de 1 a 5), mientras que en el sector público esta proporción fue de 18%. Si el sector privado cuenta proporcionalmente con más cursos con baja evaluación, al otro extremo, con evaluación alta, se encuentran 191 carreras privadas y 148 públicas, demostrando gran heterogeneidad entre ambos sectores.

Gráfico 4.
Evaluación de las carreras del área social, Enade 2012



Sumado a los problemas técnicos y la implícita parcialidad en las evaluaciones, el proceso mismo de evaluación, en vez de crear una dinámica formativa que pueda colaborar en el desarrollo de las instituciones de menor calidad, se transformó en un procedimiento burocrático y hostil, generando una relación adversa y tensa entre el Ministerio de Educación y la gran mayoría de las instituciones privadas de educación, las cuales buscan defenderse cumpliendo ritualmente con los requisitos del Ministerio y apelando a los tribunales cuando sea posible .

Ahora bien, una crítica más general es que, dadas las dimensiones del sistema de enseñanza superior brasileña, un sistema de evaluación con estas características resulta, en la práctica, inviable. Según una estimación de la Asociación Brasileña de Mantenedores de la Educación Superior (ABMES), el ministerio necesita concretar cerca de 5 mil visitas a instituciones de educación por año, aproximadamente 100 por semana, cada una de ellas con emisión de pasajes y viáticos, generando una enorme cantidad de papeles e informes que no tienen cómo ser evaluados en profundidad, y sin lograr cubrir, de todos modos, las más de dos mil instituciones existentes en el país (Garcia, Vianna y Suñé 2012). En vez de emprender una revisión profunda sobre la concepción de este sistema, buscando mecanismos más descentralizados y otorgando informaciones más relevantes para el público, la vía propuesta por el Ministerio de Educación es crear una nueva agencia gubernamental: el Instituto Nacional de Supervisión y Evaluación de la Educación Superior (Insaes), que comenzaría su labor con una dotación de 500 nuevos servidores públicos y un amplio presupuesto. Este proyecto ya fue enviado al Congreso, y a pesar de las críticas que ha recibido, tiene posibilidades de ser aprobado.

Estudios en el extranjero

Brasil presenta una tradición ya establecida de enviar estudiantes al extranjero con becas gubernamentales, donde la mayoría retorna al país y comienza a trabajar en los programas de posgrado de las principales universidades nacionales (Viotti and Pinho 2010). En 2011 el gobierno anunció el programa "Ciencia sin Fronteras", una iniciativa

de la Presidencia de la República que pretendía conceder cerca de 100 mil becas de estudio en cuatro años para alumnos de pre y posgrado, técnicos y profesores. Aproximadamente 75 mil de los beneficios serían proporcionados por el gobierno y más de 26 mil por parte de empresas privadas. El programa también pretendía atraer a investigadores extranjeros interesados en trabajar en Brasil, así como brasileños formados en el exterior que desearan volver al país. El costo estimado del programa era del orden de 3.200 millones de reales (Castro, Barros, Ito-Adler y Schwartzman 2012). Datos más recientes, disponibles en el sitio web del programa,[14] indican que hasta 2013 se habían concedido cerca de 38 mil becas de estudio, siendo 992 para cursos de doctorado. Las universidades brasileñas recibieron 283 profesores visitantes, y 117 recién egresados obtuvieron becas para "jóvenes talentos". El principal énfasis del programa se encuentra en las llamadas "becas sándwich", que permitan a un estudiante matriculado en una institución brasileña pasar un período de hasta un año en el exterior. De las 38 mil subvenciones concedidas, 31 mil fueron "becas sándwich" de pregrado, y 4.300 "becas sándwich" de posgrado. El principal país de destino es Estados Unidos, seguido por Francia y Canadá.

El programa despertó gran interés en el exterior, con gobiernos y universidades organizadas para recibir a los estudiantes brasileños. Ahora bien, el impacto de la iniciativa en la educación superior y en el área científica y tecnológica del país es menos claro. El programa no amplió significativamente el número de doctorados plenos financiados anualmente por el gobierno, que corresponden a alrededor de mil, entre las de la CAPES y las del CNPq. Para los estudiantes, las experiencias vividas en el extranjero son siempre positivas, pero el resultado de becas de corta duración, de tipo "sándwich", depende directamente del nivel de integración y coordinación que pueda existir entre el programa de estudios de los estudiantes en Brasil y las actividades que desarrollarán fuera del país, lo cual, dado la velocidad con que el programa fue lanzado y está siendo implementado, probablemente no

14Disponible en www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/estatisticas-e-indicadores

ocurre en la mayoría de los casos. Finalmente, no se presentan mayores informaciones sobre las 25 mil becas que serían financiadas por el sector privado ni sobre su impacto en el área de desarrollo tecnológico e innovación propiamente dichos.

Conclusiones

Esta visión panorámica de las transformaciones de la enseñanza superior brasileña y de las políticas gubernamentales de los últimos diez años nos muestra diversas iniciativas importantes, con énfasis en la expansión del sistema y en las políticas de acción afirmativa. Muestra también que las políticas actuales no incluyen ni seguimiento ni acciones adecuadas para lidiar con los efectos del ingreso al sistema de un creciente número de personas con bajos niveles de formación, en instituciones desprovistas de controles de calidad adecuados, tanto en el sector público como en el privado.

La creciente y generalizada demanda por educación superior en Brasil se explica en gran medida por los beneficios salariales y de prestigio social asociados al título universitario, pero estas ventajas han comenzado a restringirse a profesiones mejor valoradas y de más difícil acceso; muchos de los que inician una carrera universitaria nunca la terminan, y otros continúan trabajando en actividades de nivel medio y con bajas remuneraciones. Por diferentes razones, las políticas dedicadas al control de calidad no funcionan como es debido. El desarrollo de posgrados e investigación está concentrado en pocas instituciones públicas que involucran a una pequeña fracción de estudiantes; el sistema de evaluación del Sinaes afecta solamente a un limitado número de instituciones privadas y no contribuye a mejorar la calidad de la gran mayoría de las instituciones públicas y privadas; el programa Ciencia Sin Fronteras puede beneficiar a los estudiantes contemplados, pero aparentemente no produce un impacto considerable en las instituciones de enseñanza; y el público no dispone de información clara y comprensible sobre, por ejemplo, las posibilidades de trabajo y niveles salariales de los graduados de las diversas carreras e instituciones a fin de orientar sus decisiones.

Considerando tanto el tamaño y la diversidad de Brasil como los intereses involucrados, es poco probable que el gobierno federal, por sí solo, logre resolver esta situación. La evolución más indicada parece ser, primero, dar a las instituciones públicas y privadas autonomía para encontrar sus propios caminos y, al mismo tiempo, crear sistemas de incentivos que favorezcan y estimulen la calidad y castiguen el mal desempeño (el peor escenario ocurre cuando existe autonomía para gastar recursos públicos, independiente de los resultados). Para el sector privado, una iniciativa importante sería transparentar el mercado de servicios educacionales que se está creando, poniendo a disposición del público información sobre costos y beneficios; y para el sector público, poner como condición a las instituciones contratos de desempeño para poder beneficiarse de subsidios públicos, y permitir que ellas también puedan buscar recursos adicionales en el sector privado, incluso cobrando anualidades a aquellos alumnos que tengan condiciones para pagar.

El tema de la calidad en las carreras impartidas es importante, pero es improbable que se pueda evolucionar desde el actual sistema de evaluación basado en la distribución de las pruebas de alumnos en una curva normal, como es el actual Enade, para establecer estándares explícitos de calidad y referencia para cada área de conocimiento por parte del gobierno. La mejor manera de hacerlo, probablemente, sería a través de asociaciones profesionales y científicas que puedan certificar carreras e instituciones dentro de las propias áreas de competencia. Ya existen en Brasil varias experiencias en este sentido, especialmente en las áreas de derecho, medicina y algunas profesiones más especializadas. En tal modalidad existe siempre el riesgo de que los intereses de reserva de mercado de las corporaciones profesionales prevalezcan sobre los intereses más generales de la sociedad, lo que señala la necesidad de que los monopolios profesionales –hoy ejercidos por los consejos profesionales– sean sustituidos por un sistema más plural.

Finalmente, llama la atención la incapacidad demostrada por los gobiernos para avanzar en relación a los preceptos de la reforma universitaria de 1968, que precedió al proceso de masificación de la educación superior brasileña. Forzadas a hacer de todo –desde posgrados e investigaciones hasta educación de masas, inclusión social y formación profesional– y paralizadas por sistemas de gobierno politizados y arcaicos, las universidades públicas, en su mayoría, permanecen inmovilizadas y no logran desarrollarse, ni siquiera con la contundente inyección de nuevos recursos públicos. En tanto el sector privado, al que debería reconocérsele su contribución y considerarlo como parte del sistema de educación superior del país, crece y se desarrolla de forma antagónica al sector público, preservando aún un segmento de instituciones comunitarias y religiosas sin fines de lucro, pero abriendo un creciente espacio para instituciones lucrativas que son, a todo efecto, empresas de venta de servicios educacionales. Estas empresas prestan un importante servicio a la sociedad, tal como se constata con los millones de estudiantes que las buscan, y cabría al sector público cuidar que no se conviertan, simplemente, en proveedoras de certificados que el mercado valoriza, sino que también provean los conocimientos y competencias de calidad que el país necesita.

Referencias

Balbachevsky, E. (2013). Academic research and advanced training: building up research universities in Brazil, Balán, J. (ed.), *Latin America's Knowledge Economy: Higher Education, Government and International Collaboration*, Nueva York: AIFS Foundation and Institute of International Education, 113-133.

Ministério da Educacão (2005). *2ª versão do anteprojeto da Lei da Educação Superior.*

Carneiro, A. M., Yahn de Andrade, C., y Gonçalves, M. L. (2012). Formação interdisciplinar e inclusão social - o primeiro ano do ProFIS, *Ensino Superior - Unicamp*, 22-36.

Cassol, D. (2012). A universidade se universaliza?, *Desafios do Desenvolvimemto, IPEA*, 9.

Castro, C., Barros, H., Ito-Adler, J., y Schwartzman, S. (2012). Cem mil bolsistas no exterior, *Interesse Nacional*, 25-36.

Castro, C., y Schwartzman, S. (2005). *Reforma da educação superior: Uma visão critica*, Brasilia: Funadesp.

Castro, M. H. M. (próxima publicación). Higher Education Policies in Brazil: Failures in Market Regulation, Pilay, P., Pinheiro, R., y Schwartzman, S. (eds.), *Higher Education in the BRIC Countries: Investigating the Pact between Higher Education and Society.*

Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (1985). Uma nova política para a educação superior, Ministerio de Educação, Secretaria de Educação Superior.

Forum Nacional de Executivas e Federações de Cursos, Fenex (2013). O desmonte da universidade pública: 5 anos de Reuni e suas mentiras, Florianópolis: Fenex.

Fry, P., y Maggie, Y. (2007). *Divisões perigosas: Poíiticas raciais no Brasil contemporâneo*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Garcia, M., Valverde Vianna, N. M., y Soares de Vasconcelos Sampaio Suñé, L. (2012). *Diagnósticos e propostas para a avaliação da educação superior no Brasil*, ABMES Editora.

Hasenbalg, C. A. (1978). *Race Relations in Post-abolition Brazil the Smooth Preservation of Racial Inequalities* (tesis doctoral), Universidad de California-Berkeley.

Hasenbalg, C. A., y Silva, N. (1984). *Industrialização, Emprego e Estratificação Social no Brasil*, Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

INEP (2006). Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), resumo técnico Enade 2005, Brasilia: Ministério da Educação.

Martins, C. B. (2009). A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil, *Educação & sociedade*, 30, 15-35.

Ministério da Educação (1986). Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior.

— (2009). Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais REUNI 2008 - Relatório de Primeiro Ano, Brasilia: Ministério da Educação.

— (2011). Portaria nº 463, de 21 de novembro de 2011, *Diário Oficial da União*, Seção 1, 26-28.

— (2013). Relatório de Gestão do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, Brasilia: Ministério da Educação.

Ministerio de Educación – INEP (2004). *SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Da concepção à regulamentação*, Brasilia: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Nunes, E., Fernandes, I., y Vogel de Albrecht, J. (2012). O Insaes como agência reguladora atípica, Observatório Universitario, Rio de Janeiro.

Paiva, G.S. 2008. Avaliação do desempenho dos estudantes da educação superior: a questão da equidade e obrigatoriedade no Provão e Enade, *Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 16, 31-46.

Pedrosa, R., Amaral, E., y Knobel, M. (2012). Assessing Higher Education Learning Outcomes: the Brazilian Experience, Paris: *IMHE/ OECD General Conference.*

Pedrosa, R., Dachs, J. N., Maia, R., y Andrade, C. (2007). Academic Performance, Students' Background and Affirmative Action at a Brazilian University, *Higher Education Management and Policy*, 19, 67-86.

Presidência da República (2010). Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010

- Estatuto da Igualdade Racial, *Diário Oficial da União*, Seção 1, 21 de julio de 2010.
— (2012). Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências, *Diário Oficial da União*, Seção 3.
— (2013). Prestação de Contas da Presidenta da República - Exercício de 2012, Brasilia: Presidência da República.
Salvador, A. C. (2001). *Ação Afirmativa na PUC-Rio: A inserção de alunos pobres e negros*, Rio de Janeiro: PUC-Rio.
Schwartzman, S. (1999). Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil, *Novos Estudos Cebrap*, 55, 53-96.
— (2001). A Revolução Silenciosa do Ensino Superior, Durham, E. R., y Sampaio, H. (eds.), *O ensino superior em transformação*, São Paulo: Nucleo de Pesquisas sobre Educação Superior-USP/Cebrap, 13-30.
— (2005). O enigma do Enade, Rio de Janeiro: IETS.
— (2010). The National Assessment of Courses in Brazil, *Public Policy for Academic Quality - Analyses of Innovative Policy Instruments*, Dill, D. D., y Beerkens, M., Dordrech/Heidelberg/Londres/Nueva York: Springer, 293-312.
— (2013). Uses and Abuses of Education Assessment in Brazil, *Prospects*, 1-20.
Schwartzman, S., y Balbachevsky, E. (2014). Research and Teaching in a Diverse Institutional Environment: Converging Values and Diverging Practices in Brazil, Shin, J. C. (ed.), *Teaching and Research in Contemporary Higher Education*, Dordrecht: Springer.
Schwartzman, S., y Castro, C. (2013). Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra, ensayo.
Soares, S. S. D. (2000). O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras, Brasilia: IPEA.
Sobrinho, J. D. (2008). Qualidade, avaliação: Do Sinaes a Índices, *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, 13, 817-825.
Souza, P. R. (2002). O ensino superior: Maior e melhor, Brasilia: Ministério da Educação.
Stepan, N. (1991). *The hour of eugenics race, gender, and nation in Latin America*, Ithaca: Cornell University Press.
Tessler, L. R. (2006). Ação afirmativa sem cotas: O Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social da Unicamp, texto preparado para la mesa redonda "Experiências brasileiras: construção de alternativas II", Simposio Universidad e Inclusión Social, Experiencia e Imaginación, Universidad Federal de Minas Gerais, 22 al 24 de noviembre de 2006.
- (2013). Dos cursos avaliados no Enade, 30% estão abaixo da média: isso significa rigorosamente nada, *Blog Cultura Científica*, Campinas.
Tribunal de Contas da União (2013). Relatório - Parecer prévio conclusivo sobre as contas da Presidente da República, Brasilia: Tribunal de Contas da União.
Verhine, R. E., Vinhaes Dantas, L. M., y Soares, J. F. (2006). Do Provão ao Enade: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro, *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 14, 291-310.
Viotti, R. B., y Dantas de Pinho, R. (2010). *Doutores 2010: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira*, Brasilia: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
Waltenberg, F. D., y de Carvalho, M. (2012). Cotas aumentam a diversidade dos estudantes sem comprometer o desempenho?, *Sinais Sociais*, 7, 36-77.